

Das amerikanische Neutralitätsgesetz von 1937

Dr. **Wilhelm Friede**, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung der Jahre 1935, 1936 und 1937 unterscheidet sich in ihrer Zielsetzung von den früheren neutralitätsgesetzlichen Normierungen der Vereinigten Staaten grundsätzlich. Die früheren Gesetze stellten, umfassender wohl als die irgendeines anderen Staates, für den Fall der Neutralität des Landes die Begehung neutralitätswidriger Handlungen durch Einzelpersonen unter Strafe. Eine vom Völkerrecht erlaubte Unterstützung der Kriegführenden behinderten sie in keiner Weise. Die neue Gesetzgebung dagegen will nicht die Durchführung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vereinigten Staaten als neutraler Macht landesrechtlich sicherstellen, sondern durch Auferlegung völkerrechtlich nicht gebotener Beschränkungen möglichen Konflikten mit Kriegführenden vorbeugen.

I

Für das Verständnis der neuen Gesetzgebung, deren Wurzeln teilweise in die Kriegs- und Vorkriegszeit zurückreichen, ist ein Blick auf den Streit um das Neutralitätsproblem, der das politische Leben der Vereinigten Staaten in der Nachkriegszeit erfüllt, unerlässlich. In diesem Streit gibt es mehrere Richtungen, deren Forderungen sich vielfach kreuzen ¹⁾.

Eine konservative Richtung lehnt eine Politik der kollektiven Sicherheit, die aus jedem Krieg einen Weltkrieg zu machen droht, ab und sieht in der überlieferten Neutralitätspolitik die beste Garantie des Friedens. Manche ihrer Anhänger fordern unter Hinweis auf die Unsicherheit des geltenden Neutralitätsrechts seine Neukodifizierung durch völkerrechtlichen Vertrag, andere die Schaffung einer Liga der Neutralen zum Zwecke der Verhütung der Ausdehnung eines Krieges auf weitere Staaten und zum Schutze der Rechte der Neutralen. Diese Richtung erblickt das eigentliche Problem der Kriegsverhütung in der

¹⁾ Einzelbelege in guter Zusammenstellung bei Bottié, *Revue de Droit International* Bd. XIX, S. 82ff. und Kunz, *Z. öff. Recht* Bd. XVII, S. 85ff. Vgl. auch Spencer, *diese Zeitschr.* Bd. 5, S. 293ff.

Beseitigung der Kriegsursachen. Ihrem Einfluß ist es mit zuzuschreiben, daß sich in der amerikanischen Politik der Nachkriegszeit sanktionistische, einen sogenannten Angreifer diskriminierende Strömungen nicht durchgesetzt haben.

Ihr gegenüber stehen die Anhänger der Politik der kollektiven Sicherheit, die unter Ablehnung jeder Isolierungspolitik die Beteiligung der Vereinigten Staaten an der Herstellung einer höheren internationalen Ordnung verlangen. Unter ihnen gibt es wiederum verschiedene Richtungen.

Die Radikalen unter ihnen befürworten den Beitritt der Vereinigten Staaten zum Völkerbund und im Hinblick auf Art. 16 des Völkerbunds Paktes die Aufgabe der Neutralität. Die Anhänger der Kriegsächtungsbewegung und diejenigen, die der Meinung sind, es gebe bereits positivrechtlich nach dem Kellogg-Pakt keine Neutralität mehr, haben die Preisgabe der Neutralität mit ihnen gemein.

Die gemäßigten Befürworter der Politik kollektiver Sicherheit, die sich darüber klar sind, daß die amerikanische öffentliche Meinung den Beitritt zum Völkerbund und militärische Sanktionen unbedingt ablehnt, verlangen den Ausbau des Kellogg-Paktes durch Sanktionsbestimmungen und eine Politik qualifizierter Neutralität, die zwar nicht auf militärischem, wohl aber auf wirtschaftlichem Gebiet den Angreifer diskriminiert und damit mattzusetzen sucht, eine Politik, deren Zulässigkeit von den einen ohne weiteres unterstellt, von den anderen von einer Revision des Neutralitätsrechts abhängig gemacht wird.

Eine Abart dieser Richtung befürwortet gegenüber gewöhnlichen Kriegen Beibehaltung der bisherigen Neutralitätspolitik, gegenüber Sanktionskriegen aber eine Politik der Nichtgefährdung der Sanktionsmaßnahmen, die sich in dem Verzicht auf bisher in Anspruch genommene Neutralitätsrechte äußern soll. Diese Richtung, die eine direkte Teilnahme der Vereinigten Staaten an militärischen oder wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen des Völkerbundes verwirft, ist der Überzeugung, daß ein Verbot des Handels mit Waffen und möglichst allen kriegswichtigen Rohstoffen gegenüber allen Kriegführenden eine indirekte Förderung der Sanktionen durch die Vereinigten Staaten gestattet, ohne daß sie gegen ihre Neutralitätspflichten verstoßen.

Eine Politik der unbedingten Fernhaltung der Vereinigten Staaten aus Kriegen, die ihre Interessen nicht unmittelbar berühren, vertreten endlich die Anhänger der sogenannten »isolationistischen Neutralität«, deren Hauptwortführer Mr. Charles Warren ist, der im Weltkriege als Assistant Attorney-General die Neutralitätsfragen bearbeitet hat. Sie halten an der überlieferten Neutralitätspolitik fest, soweit sie den Grundsatz der Gleichbehandlung und Unparteilichkeit befolgt, verlangen aber Sicherungen gegen die Gefahr der Verwicklung in Konflikte mit den

Kriegführenden, die nach ihrer Ansicht ein starres Pochen auf die Rechte der Neutralen unvermeidlich heraufbeschwört. Solche Sicherungen erblicken sie in einem Ausbau der Neutralitätsgesetzgebung durch ein Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und kriegswichtigen Rohstoffen, durch ein Verbot der Beförderung von Waffen und Munition auf amerikanischen Schiffen und ähnliche Beschränkungen. Diese Richtung hat sich schließlich in der neuen Neutralitätsgesetzgebung im wesentlichen durchgesetzt.

Im Kongreß spiegelte sich der Widerstreit der verschiedenen neutralitätspolitischen Richtungen zunächst in einer Reihe von Embargo-Resolutionen wider, die die Abgeordneten Burton, Fish, Porter und Korell und Senator Capper in den Jahren 1928 und 1929 beantragten, ohne eine Mehrheit zu finden. Die einen machten die Verhängung von der Feststellung eines Kriegszustandes durch den Präsidenten, die anderen für den Fall eines Krieges oder einer Kriegsdrohung von seinem freien Ermessen abhängig; die einen standen auf dem Boden strenger Gleichbehandlung der Kriegführenden, die anderen gestatteten ein einseitiges Embargo gegenüber einer Kriegspartei oder forderten es gegenüber dem Verletzer des Kellogg-Paktes.

Die Haltung der Regierung schwankte. Der durch die Botschaft des Präsidenten Hoover vom 10. Januar 1933 veranlaßte Regierungsentwurf für ein Waffen- und Munitionsembargo eröffnete, indem er den Präsidenten ermächtigen wollte, nach vorheriger Konsultation mit anderen Mächten die Ausfuhr nach den von ihm zu bezeichnenden Ländern zu verbieten, die Möglichkeit zum Erlaß eines diskriminatorischen Verbotes. Präsident Roosevelt, der am 11. Januar 1933 erklärt hatte, er trete für ein Waffenembargo gegenüber Angreifernationen ein, übernahm bei seinem Amtsantritt diesen Entwurf, ließ im nächsten Jahre, als der Senat den Entwurf dahin abänderte, daß das Verbot unparteilich gegenüber beiden kriegführenden Parteien anzuwenden sei, durchblicken, daß er sich mit dieser Abänderung abfinde, zog aber diese Zustimmung wieder zurück, als der so abgeänderte Entwurf dem Repräsentantenhaus erneut vorgelegt wurde, das ihn daraufhin nicht weiter behandelte. Inzwischen hatte Präsident Roosevelt auf der Genfer Abrüstungskonferenz am 22. Mai 1933 durch Mr. Norman Davis erklären lassen, daß die Vereinigten Staaten bereit seien, bei einer Gefährdung des Friedens in Beratungen mit den übrigen Mächten einzutreten und, falls sie sich auf Grund selbständiger Prüfung von der Richtigkeit einer Feststellung dieser Mächte überzeugt hätten, daß ein bestimmter Staat als Friedensbrecher anzusehen sei, alles zu unterlassen, was den auf Wiederherstellung des Friedens gerichteten Bemühungen der Mächte hinderlich sein könnte. Dieses Bekenntnis zu einer Politik der Nichtgefährdung der Völkerbundssanktionen war aller-

dings unter der Voraussetzung eines Erfolges der Genfer Abrüstungsverhandlungen abgegeben.

Das von Präsident Roosevelt während des Chaco-Konflikts angeregte Gesetz vom 28. Mai 1934, das dem Präsidenten die Ermächtigung zu einem Verbot des Verkaufs von Waffen und Munition nach Bolivien und Paraguay erteilte, hielt, obwohl es nicht von einem Kriegszustande, sondern nur unbestimmt von einem bewaffneten Konflikt unter gewissen Ländern spricht, an dem neutralitätsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung beider Parteien fest, ermöglichte aber eine Handhabung des Verbots in sanktionistischer Richtung, indem es den Erlaß des Verbots von der Konsultation und Mitarbeit der anderen amerikanischen Staaten sowie anderer, vom Präsidenten frei zu bestimmender Staaten abhängig machte. Diese Tendenzen gelangten in der Note des Staatssekretärs Hull an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 29. Mai 1934 deutlich zum Ausdruck, in welcher alle Mächte, vor allem die waffenerzeugenden Staaten, aufgerufen wurden, sich zu vereinigen, um durch eine völlige Unterbindung der Waffen- und Munitionsausfuhr an beide Kriegführenden deren Hilfsmittel zu erschöpfen und damit die Aufgabe der Feindseligkeiten zu erzwingen. Es klingt hier der Gedanke eines allgemeinen Boykotts der friedlich gesinnten Länder gegen Kriegführende an, der unlängst in der Rede des Präsidenten Roosevelt vom 5. Oktober d. J. in Aufsehen erregender Weise formuliert worden ist. An der Durchführung des Verbotes gegenüber beiden Mächten wurde aber bis zu seiner Aufhebung am 14. November 1935 festgehalten und die Empfehlung des Völkerbundes, das Embargo nur gegenüber dem vom Völkerbund als Angreifer disqualifizierten Paraguay fortbestehen zu lassen, ausdrücklich abgelehnt.

Der Ausbruch des italienisch-abessinischen Konflikts gab den Bestrebungen, die Haltung der amerikanischen Politik gegenüber kriegerischen Verwicklungen anderer Staaten grundsätzlich festzulegen, neuen Impuls. Daß diese Festlegung überwiegend im Sinne der Warrenschen Richtung erfolgte, ist nicht zuletzt dem Einfluß des unter Vorsitz des Senators Nye zusammengetretenen Munitionsausschusses des Senats zuzuschreiben, dessen Untersuchungsergebnisse die Öffentlichkeit stark beschäftigten. Der Ausschuß hatte die Frage zu untersuchen, ob die Waffen- und Munitionslieferungen aus den Vereinigten Staaten an die Alliierten des Weltkrieges entscheidend zum Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg beigetragen hätten. Der Ausschuß bejahte diese Frage uneingeschränkt und zog daraus die Folgerung, daß der Gefahr einer Wiederholung dieser Ereignisse durch das völlige Verbot der Waffen- und Munitionslieferungen nach kriegführenden Ländern begegnet werden müsse. Im Gegensatz zu Mr. Warren vertrat aber die

Ausschlußmehrheit den Standpunkt, daß auf diesem Gebiete das Ermessen des Präsidenten möglichst zu beschränken sei.

Von dieser Frage des dem Präsidenten einzuräumenden Ermessens wurden die Beratungen über die Neutralitätsgesetzesentwürfe, die seit dem 10. Januar 1935 in großer Zahl im Kongreß eingebracht worden waren²⁾ beherrscht. Die Regierung, deren Wille zur Neutralität sich in ihrer Stellungnahme zu dem auf den Kellogg-Pakt gestützten Appell des Negus und in dem energischen Eingreifen in der Angelegenheit der abessinischen Petroleumkonzession des Mr. Rickett erwiesen hatte, wünschte zwar Amerika von jedem künftigen Krieg anderer Mächte fernzuhalten, aber doch auch nach Möglichkeit zur Verhütung und Beendigung solcher Kriege beizutragen. Sie legte daher Wert darauf, daß das künftige Neutralitätsgesetz dem Präsidenten einen genügenden Ermessensspielraum lasse. Hiergegen aber machte sich im Kongreß starker Widerstand geltend. Sowohl die Anhänger der traditionellen Neutralitätspolitik als auch die einflußreiche Gruppe Nye waren gegen diskretionäre Befugnisse des Präsidenten. Beide Richtungen fürchteten, diese könnten zu diskriminierenden Maßnahmen mißbraucht werden. Es kam zu einem Kompromißentwurf des Senators Pittman, der dem Gesetze vom 31. August 1935 im wesentlichen zugrunde liegt. Das Gesetz³⁾, das Ergebnis überhasteter Schlußberatungen, sah im § 1 ein zunächst bis zum 29. Februar 1936 befristetes Waffen- und Munitionsembargo gegenüber beiden Kriegsparteien vor, richtete in § 2 ein Nationales Munitionskontrollamt ein, verbot in § 3 für den Fall der Verhängung des Embargos amerikanischen Schiffen den Waffen- und Munitionstransport, sah in § 4 vor, daß von Schiffen, die in der verdächtigen Absicht solcher Transporte einen amerikanischen Hafen verlassen, Kautions gefordert werden könne, ermächtigte in § 5 den Präsidenten, gegebenenfalls allen fremden Unterseebooten die Benutzung amerikanischer Häfen und Küstengewässer zu beschränken oder ganz zu verbieten, und gab in § 6 dem Präsidenten die Ermächtigung, Reisen amerikanischer Bürger auf Schiffen kriegführender Staaten im Kriegsfall Beschränkungen zu unterwerfen, deren Verletzung den Entzug des diplomatischen Schutzes zur Folge haben sollte.

Über das Gesetz herrschte bei keiner der verschiedenen neutralitätspolitischen Richtungen Befriedigung. Präsident Roosevelt insbesondere gab am Tage der Unterzeichnung des Gesetzes in einer Erklärung⁴⁾ seinen Bedenken gegen die ungenügende Elastizität und dem Wunsche späterer Ergänzung der Gesetzesbestimmungen Ausdruck.

²⁾ Nähere Angaben bei Jessup, *American Journal of International Law* 1935, S. 665 ff.

³⁾ 49 Stat. at L. 1081; abgedruckt in dieser Zeitschr. Bd. 5, S. 924 ff.

⁴⁾ Department of State Press Releases, No 309, S. 162 f.

Die Erfahrungen, welche die amerikanische Regierung im Verlaufe des italienisch-abessinischen Konfliktes bei der Anwendung des Neutralitätsgesetzes machte, führten ihr eindringlich dessen Ergänzungsbedürftigkeit vor Augen. Mit den beiden auf Grund der §§ 1 und 6 des Gesetzes erlassenen Proklamationen des Präsidenten vom 5. Oktober 1935 betreffend das Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsbedarf und die Warnung amerikanischer Bürger vor Reisen auf Schiffen der Kriegführenden 5) und mit der die Androhung des Entzuges des diplomatischen Schutzes bei Eingehen von »Transaktionen irgendwelcher Art« mit den Kriegführenden enthaltenden Erklärung des Präsidenten vom gleichen Tage 6), die zwar nicht auf das Gesetz selbst, wohl aber auf das verfassungsmäßige Recht des Präsidenten zur Führung der auswärtigen Angelegenheiten gestützt werden kann, sah die Regierung die Handhaben erschöpft, um ein Verhalten der amerikanischen Bürger rechtlich zu erzwingen, das zur Verhütung einer Verwicklung der Vereinigten Staaten in den italienisch-abessinischen Krieg und einer Verlängerung dieses Krieges unerlässlich erschien. Da insbesondere nach der ständigen Auslegungspraxis des Justizdepartements 7) der Begriff »arms, ammunition and implements of war« Rohstoffe nicht mitumfaßt, sah sich die Regierung darauf beschränkt, der wachsenden Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe (Petroleum, Kupfer u. dgl.) nach Italien durch moralischen Druck 8) auf die Exporteure — besonders über das Shipping Board des Department of Commerce — zu begegnen, aber ein Erfolg war ihr dabei nicht beschieden.

Es war daher naheliegend, daß die Regierung darauf hinarbeitete, durch das endgültige Neutralitätsgesetz, dessen Verabschiedung im August 1935 der bevorstehenden Kongreßtagung vorbehalten worden war, eine sichere rechtliche Grundlage für die Unterbindung dieser ihre Neutrali-

5) Department of State Press Releases, No 314, S. 251, 256.

6) Department of State Press Releases, No 314, S. 255. Auf der Pressekonferenz vom 11. Oktober gab dazu Staatssekretär Hull folgende Erläuterungen (a. a. O. No 315, S. 304):

»Technically, of course, there is no legal prohibition — apart from the proclamation governing the export of arms — against our people entering into transactions with the belligerents or either of them. The warning given by the President in his proclamation concerning travel on belligerent ships and his general warning that during the war any of our people who voluntarily engage in transactions of any character with either of the belligerents do so at their own risk were based upon the policy and purpose of keeping this country out of war — keeping it from being drawn into war. It certainly was not intended to encourage transactions with the belligerents.«

7) S. die Angaben von Morrison, Proceedings of the American Society of International Law 1937, S. 68f.

8) S. z. B. die Erklärung des Staatssekretärs vom 15. November 1935, Department of State Press Releases, No 320, S. 382.

tätspolitik gefährdenden anormalen Ausfuhr zu erhalten⁹⁾. Ihre früher geäußerten Bedenken gegen eine starre Regelung der Frage der Ausfuhrverbote glaubte die Regierung dagegen teilweise zurückstellen zu können.

Der Regierungsentwurf eines Neutralitätsgesetzes, der am 3. Januar 1936 gleichzeitig in beiden Häusern des Kongresses von Senator Pittman und dem Abgeordneten McReynolds eingebracht wurde¹⁰⁾, sah unter Aufnahme einer Reihe anderer bisher im Kongreß noch nicht durchgedrungener Forderungen vor: 1. ein Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsbedarf entsprechend dem § 1 des Neutralitätsgesetzes vom 31. August mit der wichtigen, die Ermessensfreiheit des Präsidenten einschränkenden Änderung, daß der Präsident das Verbot auf die später in den Krieg eintretenden Staaten ausdehnen »soll« (»shall«) statt »kann« (»may«) (§ 2); 2. die Ermächtigung des Präsidenten zum Erlaß eines Verbotes der direkten oder indirekten Ausfuhr von kriegswichtigen Rohstoffen außer Nahrungs- und Heilmitteln nach kriegführenden Staaten, soweit sie die durchschnittliche Ausfuhr dieser Waren übersteigt, die während einer vom Präsidenten festzusetzenden vorausgehenden Periode nach jenen Staaten gegangen ist (§ 3); 3. ein bei Erlaß eines Waffenausfuhrverbotes des Präsidenten sofort für die Kriegszeit in Kraft tretendes Verbot jedes Handels mit Anleihen kriegführender Staaten oder deren Beauftragter und der Gewährung von Anleihen oder Krediten an diese Staaten oder deren Beauftragte mit der Maßgabe, daß der Präsident nach seinem Ermessen hinsichtlich gewöhnlicher Handelskredite und der im Handelsverkehr üblichen kurzfristigen Anleihen Befreiungen von diesem Verbot erteilen kann und daß das Verbot sich auf die Erneuerung oder Regelung der bei Erlaß des Ausfuhrverbotes des Präsidenten bereits bestehenden Verbindlichkeiten nicht erstreckt (§ 4); 4. die gleichmäßige Anwendung der vorstehenden Verbote gegenüber allen Kriegführenden, soweit der Kongreß mit Zustimmung des Präsidenten nichts anderes bestimmt (§ 5), eine Kompromißlösung des umstrittenen Problems des einseitigen Embargo, das das Neutralitätsgesetz vom 31. August durch Befristung des § 1 offen gelassen hatte; 5. ein bei Erlaß eines Waffenausfuhrverbotes gemäß § 2 oder eines Verbotes der Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe gemäß § 3 in Kraft tretendes Verbot der Beförderung direkt oder indirekt für kriegführende Staaten bestimmter Waren der genannten Art durch amerikanische Schiffe (§ 6), eine sinnvolle Erweiterung des in § 3 des Gesetzes vom 31. August ausgesprochenen Verbotes; 6. den Entzug des Schutzes der Vereinigten Staaten, falls amerikanische Staatsangehörige mit kriegführenden Staaten oder mit deren Staatsangehörigen oder mit sonstigen in diesen Staaten wohn-

⁹⁾ S. die Botschaft des Präsidenten v. 3. Januar 1936, H. Doc. 382, 74th Cong. 2nd Sess.

¹⁰⁾ S. Res. 3474, H. J. Res. 422.

haften Personen Handelsgeschäfte abschließen, nachdem der Präsident durch Proklamation eine solche Entziehung als förderlich für die Aufrechterhaltung des Friedens zwischen den Vereinigten Staaten und fremden Ländern oder für den Schutz der Handelsinteressen der Vereinigten Staaten und ihrer Angehörigen oder für die Sicherheit oder Neutralität der Vereinigten Staaten festgestellt hat (§ 8), eine Bestimmung, die den Grundgedanken der oben erwähnten Erklärung des Präsidenten vom 5. Oktober aufnimmt; 7. eine im wesentlichen dem § 6 des Gesetzes vom 31. August entsprechende Bestimmung über Reisen amerikanischer Staatsangehöriger auf Schiffen kriegführender Länder mit dem Zusatz, daß amerikanische Pässe für Reisen auf solchen aus amerikanischen Häfen auslaufenden Schiffen keine Gültigkeit haben sollten (§ 9); 8. eine im wesentlichen mit dem § 4 des Gesetzes vom 31. August übereinstimmende Bestimmung über die Benutzung amerikanischer Häfen als Hilfsbasis (§ 10); 9. eine Untersagung oder Beschränkung der Benutzung amerikanischer Häfen und Küstengewässer durch Unterseeboote kriegführender Staaten, nicht »fremder« Staaten, wie es in § 5 des Gesetzes vom 31. August heißt, dessen Bestimmungen im übrigen übernommen sind (§ 11); 10. eine Übernahme der in § 2 des Gesetzes vom 31. August enthaltenen Bestimmungen über das Nationale Munitions-Kontrollamt, die Registrierung der an der Einfuhr und Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsbedarf beteiligten Firmen und die Erteilung der Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen an diese Firmen, Bestimmungen, die, von redaktionellen Änderungen abgesehen, eine beträchtliche Verschärfung erfahren sollten durch das für die Zeit nach Ablauf einer Übergangsfrist von 90 Tagen vorgesehene Erfordernis der Einholung einer Einfuhrerlaubnis der Regierung des Einfuhrlandes vor Erteilung der amerikanischen Ausfuhrlicenz, durch das für die Zeit nach Ablauf der gleichen Übergangsfrist vorgesehene Verbot der Ausstellung von Licenzen für die Ausfuhr von ausschließlich für den chemischen Krieg bestimmten Vorrichtungen und Stoffen, durch die Versagung gerichtlicher Anerkennung von Verträgen über den Kauf von Waffen, Munition und Kriegsbedarf, die amerikanische Regierungsstellen unter Verletzung der Registrierungsvorschriften mit nicht eingetragenen Personen abgeschlossen haben, sowie durch das mit Geltung vom 29. November 1936 ab vorgesehene Verbot des Verkaufs von Waffen, Munition und Kriegsbedarf durch amerikanische Regierungsstellen an fremde Regierungen (§ 12); 11. die Ermächtigung des Präsidenten zur Eröffnung von Verhandlungen mit fremden Staaten über die Abänderung von seiner Ansicht nach den Bestimmungen des Neutralitätsgesetzes widersprechenden Vertragsbestimmungen^{10a)} und zur Kündigung des Vertrages im Nichteinigungsfall

^{10a)} Anlaß waren die gegen Rohstoffausfuhrverbote aus Handelsvertragsklauseln hergeleiteten Bedenken. Vgl. namentlich Borchard, *American Journal of International*

(§ 15 (s)); schließlich 12. den Vorbehalt aller den Vereinigten Staaten nach den Bestimmungen des vor dem 1. August 1914 geltenden Völkerrechts über die Rechte der Neutralen zustehenden Rechte mit den aus dem vorliegenden Neutralitätsgesetz sich ergebenden zeitweiligen Modifikationen (§ 15 (b)).

Bei der Beratung des Entwurfs im Kongreß zeigte sich indes, daß die Meinungsgegensätze über die Grundlinien der Neutralitätspolitik und über das Maß der dem Präsidenten einzuräumenden Ermessensfreiheit unvermindert fortbestanden. Im Gegensatz zum Regierungsentwurf empfahl ein am 6. Januar eingebrachter Entwurf Clark-Nye-Maverick u. a. das automatische Inkrafttreten des Waffenausfuhrverbotes bei Ausbruch eines Krieges, die Berechnung der zur Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe nach kriegführenden Staaten zuzulassenden Normalquote auf der festen Grundlage der durchschnittlichen Ausfuhr während der letzten fünf Jahre vor Kriegsausbruch, den Vorbehalt weiterer Beschränkung dieser Ausfuhr durch den Präsidenten nach Ermächtigung durch den Kongreß für den Fall der Gefährdung der amerikanischen Neutralität durch die Ausfuhr im Rahmen der Normalquote, ein Verbot der Gewährung von Anleihen und Krediten auch an die Staatsangehörigen kriegführender Staaten mit Ausnahme der auf höchstens sechs Monate befristeten Handelskredite, das Verbot der Befahrung von Kriegszonen durch amerikanische Schiffe und Reisende mit bestimmten Ausnahmen, die Internierung von Schiffen kriegführender Staaten bei Mißbrauch der amerikanischen Flagge (eine Bestimmung, die aus dem Regierungsentwurf vor seiner Einbringung im Kongreß herausgenommen worden war), die Untersagung oder Beschränkung der Benutzung amerikanischer Gewässer durch Unterseeboote fremder Staaten schlechthin und eine Verschärfung der Strafbestimmungen. Ein Entwurf Ludlow wollte die Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe nicht einmal im Rahmen einer Normalquote zulassen. Andererseits richtete sich der Widerstand starker Senatorengruppen gerade gegen die Bestimmungen des Regierungsentwurfs über die Beschränkung der Ausfuhr kriegswichtiger Rohstoffe.

Im Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses gelang es immerhin, eine Mehrheit zur grundsätzlichen Empfehlung des Regierungsentwurfs zusammenzubringen. Im Auswärtigen Ausschuß des Senats dagegen stellte sich Anfang Februar heraus, daß sich eine Mehrheit zur Empfehlung der Annahme des Regierungsentwurfs auch in abgeänderter Form in absehbarer Zeit nicht bilden ließ. Um nun eine unerwünschte Gesetzgebungslücke zu verhüten, die mit dem Ablauf der

Law 1936, S. 93 und Proceedings of the American Society of International Law 1936, S. 152f. Diese Bedenken sind nach Ansicht anderer (so Klots in den eben erwähnten Proceedings S. 138ff.) grundsätzlich nicht gerechtfertigt.

Embargobestimmungen des Gesetzes vom 31. August am 29. Februar einzutreten drohte, faßte der Senatsausschuß auf Antrag Pittman im Einverständnis mit der Regierung einstimmig den Beschluß, die Verlängerung der genannten Bestimmung bis zum 1. Mai 1937 zu empfehlen unter gleichzeitiger Ergänzung durch ein Anleihe- und Kreditverbot nach dem Vorbild des § 4 des Regierungsentwurfs und durch eine Sonderbestimmung bezüglich der amerikanischen Republiken ¹¹⁾. Am 14. Februar faßte der Auswärtige Ausschuß des Repräsentantenhauses auf Antrag Kloebs gleichfalls einstimmig einen im wesentlichen übereinstimmenden Beschluß ¹²⁾.

Nach Ausgleich der Differenzen erteilte das Repräsentantenhaus mit großer Mehrheit am 18. Februar, der Senat am 19. Februar unter Ablehnung aller Änderungsanträge der Vorlage seine Zustimmung. Am 29. Februar unterzeichnete der Präsident das neue Gesetz ¹³⁾. Am gleichen Tage erließ er auf Grund desselben eine der Embargo-Proklamation vom 5. Oktober entsprechende Proklamation ¹⁴⁾ und gab eine Erklärung ab, in der es heißt ¹⁵⁾:

»The policies announced by the Secretary of State and myself at the time of and subsequent to the issuance of the original proclamation will be maintained in effect. It is true that the high moral duty I have urged on our people of restricting their exports of essential war materials to either belligerent to approximately the normal peacetime basis has not been the subject of legislation. Nevertheless, it is clear to me that greatly to exceed that basis, with the result of earning profits not possible during peace, and especially with the result of giving actual assistance to the carrying on of war, would serve to magnify the very evil of war which we seek to prevent. This being my view, I renew the appeal made last October to the American people that they so conduct their trade with belligerent nations that it cannot be said that they are seizing new opportunities for profit or that by changing their peacetime trade they give aid to the continuation of war.«

Die Erfahrungen des Spanienkonflikts waren die Veranlassung, daß im Neutralitätsgesetz von 1937 auch der Bürgerkriegsfall behandelt wird.

Um die Jahreswende 1936/37 war es zu dem peinlichen Vorfall gekommen, daß die Vereinigten Staaten an die Mächte Noten sandten, in denen sie die Gewährung von Ausfuhrerlaubnissen für Verschiffungen von Flugzeugen und Gasmasken nach Bilbao und Valencia mit der un-

¹¹⁾ S. Rep. 1557, 74th Cong. 2nd Sess.

¹²⁾ H. Rep. 2001, 74th Cong. 2nd Sess.

¹³⁾ 49 Stat. at L. 1152; abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. 6, S. 429f.

¹⁴⁾ Department of State Press Releases, No 335, S. 191. Diese Proklamation vom 29. Februar und die Proklamation vom 5. Oktober 1935 über Reisen amerikanischer Bürger auf Schiffen der Kriegführenden sind durch Proklamationen vom 20. Juni 1936 aufgehoben worden. S. Department of State Press Releases, No 351, S. 642, 643.

¹⁵⁾ Department of State Press Releases, No 336, S. 198.

zulänglichen innerstaatlichen Rechtslage entschuldigten¹⁶⁾. Der Präsident verlangte alsbald die Ermächtigung, die Ausfuhr von Waffen und Munition an die Parteien des spanischen Bürgerkrieges zu verbieten¹⁷⁾. Der Kongreß kam dieser Forderung mit dem Erlaß des Spezialgesetzes vom 8. Januar 1937¹⁸⁾ nach, nachdem ein der Würde des Gesetzgebers einigermaßen abträglicher Wettlauf zwischen dem Kongreß und einem New Jerseyer Händler stattgefunden hatte, dem es gelang, knapp vor Inkrafttreten des Gesetzes eine größere Flugzeuglieferung an die Regierung in Valencia abzusenden und dem Zugriff der amerikanischen Zollkutter zu entziehen. Dieses Spezialgesetz hat sich erledigt, nachdem seine Bestimmungen inhaltlich in das endgültige Neutralitätsgesetz übergegangen sind.

In den Anfang Januar einsetzenden Beratungen über die Neufassung des Neutralitätsgesetzes, die durch das bevorstehende Außerkrafttreten der Hauptbestimmungen notwendig wurde, spielte ein Gedanke, der noch 1935 und 1936 stark umstritten war, überhaupt keine Rolle mehr: der Gedanke der qualifizierten Neutralität, demzufolge der Präsident ermächtigt werden sollte, ein einseitiges diskriminatorisches Embargo zu verhängen. Keiner der 18 Entwürfe¹⁹⁾, die im Kongreß eingebracht wurden, griff auf diesen Gedanken zurück. Stark umstritten war dagegen der im übrigen dem Präsidenten zu überlassende Ermessensspielraum. Beherrscht aber wurden die Debatten durch einen neuen gesetzgeberischen Gedanken, der an Stelle des nicht durchgedrunenen Quotenplanes der Regelung der noch ungelösten Frage der kriegswichtigen Rohstoffe zugrunde gelegt werden sollte und noch näher behandelt werden wird. Auf die einzelnen Entwürfe sei hier nicht weiter eingegangen. Die Feststellung mag genügen, daß die neue Fassung des Gesetzes im wesentlichen auf der Verbindung des Entwurfs des Abgeordneten McReynolds vom 25. Januar 1937 und des Senators Pittman vom 22. Januar beruht.

II.

I. Während die Neutralitätsgesetze vom 31. August 1935 und 29. Februar 1936 befristet gewesen sind, will das am 30. April 1937 vom Kongreß verabschiedete und am 1. Mai 1937 vom Präsidenten unterzeichnete Gesetz²⁰⁾ die Grundsätze der Neutralitätspolitik der Vereinigten Staaten für die Dauer festlegen. Eine Ausnahme stellen die

¹⁶⁾ Department of State Press Releases, No 379, S. 4.

¹⁷⁾ Botschaft des Präsidenten vom 6. Januar 1937, H. Doc. 1, 75th Cong. 1st Sess.

¹⁸⁾ Public Resolution No 1, 75th Cong. 1st Sess.

¹⁹⁾ Eine Übersicht über diese Entwürfe gibt Jessup, American Journal of International Law, 1937, S. 306 ff.

²⁰⁾ Public Resolution No 27, 75th Cong. 1st Sess. — Abgedruckt unten S. 946 ff.

versuchsweise eingeführten Bestimmungen des § 2 des neuen Gesetzes über Ausfuhr und Beförderung anderer Waren als Waffen, Munition und Kriegsbedarf dar, deren Geltungsdauer auf zwei Jahre beschränkt ist.

Formell ist das Gesetz eine Novelle zu dem Gesetz vom 31. August 1935 in der Fassung des Gesetzes vom 29. Februar 1936. Es übernimmt den Inhalt des bisherigen Gesetzes im wesentlichen unverändert, erweitert und ergänzt ihn aber durch eine Reihe bedeutsamer neuer Bestimmungen.

Übernommen sind die Bestimmungen über das Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsbedarf nach einem Hafen eines kriegführenden Staates oder nach einem neutralen Hafen zwecks Verschiffung nach einem kriegführenden Staat, das Verbot des Handels mit Anleihtiteln kriegführender Staaten und der Gewährung von Anleihen oder Krediten an dieselben nebst Befreiungsvorbehalt bezüglich der im Handelsverkehr üblichen kurzfristigen Anleihen, die Ausnahmen für amerikanische Republiken, die Vorschriften über das Nationale Munitionskontrollamt, das Verbot der Beförderung von Waffen, Munition und Kriegsbedarf durch amerikanische Schiffe nach einem kriegführenden Staat oder nach einem neutralen Staat zwecks Umladung nach einem kriegführenden Staat, die Ermächtigung des Präsidenten, Schiffen, die der Lieferung von Mannschaften, Brennstoff, Waffen, Munition, Kriegsbedarf oder anderen Nachschubs an Kriegsschiffe, Tender oder Vorratsschiffe eines kriegführenden Staates verdächtig oder überführt sind, das Auslaufen aus amerikanischen Häfen nur gegen Stellung einer Sicherheit zu gestatten oder für die Kriegsdauer überhaupt zu verbieten sowie die Ermächtigung des Präsidenten, während eines Krieges zwischen anderen Staaten für die Benutzung amerikanischer Häfen und Hoheitsgewässer durch Unterseeboote eines fremden Staates besondere Beschränkungen anzuordnen.

Neu ist zunächst das in § 1 (c) vorgesehene Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition oder Kriegsbedarf nach einem Staat, in welchem ein Bürgerkrieg geführt wird, oder nach einem anderen Staat zur Verschiffung an den in den Bürgerkrieg verwickelten Staat. Voraussetzung des Verbotes ist einerseits, entsprechend der Voraussetzung des Ausfuhrverbotes im Falle eines Krieges zwischen anderen Staaten, die Feststellung eines Bürgerkriegszustandes, andererseits aber die Feststellung des Präsidenten, daß die Ausfuhr der genannten Artikel nach Umfang und Umständen des Bürgerkrieges geeignet ist, den Frieden der Vereinigten Staaten zu bedrohen oder zu gefährden. Diesem Verbot entsprechend ist das bisherige Waffenbeförderungsverbot für amerikanische Schiffe in § 6 auf den Bürgerkriegsfall ausgedehnt worden. Die bisherigen Bestimmungen über die Gewährung von Anleihen und Krediten finden nunmehr auch gegenüber den Parteien eines Bürgerkrieges Anwendung

(§ 3 [a]). Neu ist ferner die in § 8 ausgesprochene Ausdehnung der Aufenthaltsbeschränkungen für Unterseeboote auf bewaffnete Handelsschiffe und das in § 10 enthaltene Verbot der Bewaffnung amerikanischer Handelsschiffe, die sich im Handelsverkehr mit einem durch ein gemäß § 1 erlassenes Ausfuhrverbot betroffenen Staat befinden. Neu sind vor allem die Bestimmungen des § 2 über Beschränkungen der Ausfuhr anderer Waren und Stoffe als Waffen, Munition und Kriegsgerät. § 2 (a) ermächtigt den Präsidenten, nach Erlaß eines Ausfuhrverbotes gemäß § 1 amerikanischen Schiffen die Beförderung solcher Waren und Stoffe nach kriegführenden oder in einen Bürgerkrieg verwickelten Staaten ganz oder teilweise zu untersagen, wenn er diese Beschränkungen für notwendig zur Förderung der Sicherheit und zur Erhaltung des Friedens der Vereinigten Staaten und zum Schutze des Lebens ihrer Bürger erachtet. § 2 (b), dessen Grundgedanke mit dem Schlagwort »cash and carry« bezeichnet zu werden pflegt, ermächtigt den Präsidenten, nach Erlaß eines Ausfuhrverbotes gemäß § 1 weitere Beschränkungen zu verfügen, die er zur Förderung der Sicherheit und zur Erhaltung des Friedens der Vereinigten Staaten und zum Schutze des Lebens oder Handels ihrer Bürger für erforderlich hält, nämlich zu bestimmen, daß Güter der genannten Art aus den Vereinigten Staaten nach kriegführenden oder in Bürgerkriege verwickelten Staaten oder nach anderen Staaten zur Verschiffung an die zuvor genannten Staaten nur ausgeführt werden dürfen, wenn alle Rechte, Ansprüche und Interessen an diesen Gütern auf ausländische Regierungen, Agenturen, Firmen oder Einzelpersonen übergegangen sind. Nach § 2 (c) sind die Beschränkungen dieses Paragraphen auf später in den Krieg eintretende Staaten auszudehnen. Der Präsident ist durch § 2 (d) ermächtigt, die auf Grund des § 2 erlassenen Proklamationen jederzeit abzuändern und ganz oder teilweise zu widerrufen. Eine Verschärfung endlich haben die Bestimmungen über Reisen amerikanischer Bürger auf Fahrzeugen kriegführender Staaten erfahren: während bisher solche Reisen außerhalb des Rahmens der vom Präsidenten im Kriegsfall erlassenen Beschränkungen auf eigene Gefahr, d. h. unter Entzug des diplomatischen Schutzes erfolgen würden, sind sie nunmehr nach § 9 verboten, wenn ein Ausfuhrverbot gemäß § 1 erlassen worden ist.

2. Das Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsgerät, das § 1 (a) des Gesetzes vorsieht, tritt automatisch mit der Bekanntmachung des Präsidenten, daß ein Kriegszustand zwischen anderen Staaten besteht, in Kraft, und zwar gegenüber sämtlichen Kriegführenden. Die Festlegung der amerikanischen Politik durch diese Gesetzesbestimmung ist geringer, als auf den ersten Blick scheint. Fest steht eigentlich nur, daß die Verhängung eines einseitigen, einen angeblichen Angreifer diskriminierenden Embargo ausgeschlossen ist und daß bei

Bestehen eines formellen Kriegszustandes infolge einer formellen Kriegserklärung die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, unter denen das Verbot erlassen werden muß. Im übrigen aber hängt die Anwendung der Bestimmung im konkreten Fall von politischen Ermessensentscheidungen des Präsidenten ab. Wie groß hier der Ermessensspielraum ist, zeigt ein Vergleich des Verhaltens der Vereinigten Staaten gegenüber den kriegerischen Auseinandersetzungen in Afrika und in Ostasien: im italienisch-abessinischen Konflikt hat der Präsident einen Kriegszustand erblickt, im chinesisch-japanischen Konflikt — bisher jedenfalls — nicht. Offenbar ist der Umfang der militärischen Operationen für die Entscheidung, daß ein Kriegszustand im Sinne des Gesetzes vorliegt, nicht entscheidend. Maßgeblich sind vielmehr rein politische Zweckmäßigkeitserwägungen. So ist den Äußerungen der amerikanischen Regierung zum fernöstlichen Konflikt zu entnehmen, daß sie die Feststellung des Bestehens eines tatsächlichen Kriegszustandes mit Rücksicht auf die Auswirkungen eines Verbotes nach § 1(a) bisher vermieden hat. Es wird namentlich befürchtet, daß einer der Streitteile auf eine Feststellung des Präsidenten, daß ein Kriegszustand vorliegt, mit einer formellen Kriegserklärung reagieren könnte — nicht an die Vereinigten Staaten, sondern an den anderen Streitteil —, eine Kriegserklärung, die das der amerikanischen Regierung zur Zeit unerwünschte volle Inkrafttreten der normalen Rechte von Kriegführenden gegenüber dritten Staaten bedeuten würde. Die amerikanische Regierung hat daher zu Ersatzmaßnahmen außerhalb des Neutralitätsgesetzes gegriffen wie dem am 14. September d. J. für Regierungsschiffe — von den vier von der Regierung betriebenen Schifffahrtlinien mit 38 Schiffen pflegt den Orientverkehr nur eine, nämlich die American Pioneer Line mit etwa 4—5 von ihren insgesamt 13 Schiffen — erlassenen Verbot der Beförderung von Kriegsmaterial nach dem Fernen Osten und der an die privaten Schifffahrtsgesellschaften gerichteten Warnung, daß sie solche Transporte auf eigene Verantwortung durchführen würden²¹⁾. Das Beispiel zeigt, daß dritte Staaten in künftigen Kriegen ein amerikanisches Ausfuhrverbot gemäß § 1 und damit ein Beförderungsverbot nach § 6 nicht mit Sicherheit in ihre Rechnung einstellen können, sofern nicht ein formeller Kriegszustand vorliegt, den ja eine Kriegführung im Zeitalter des Kellogg-Paktes im Regelfalle nicht herbeizuführen scheint.

Eine vorherige Konsultation mit dritten Mächten ist dem Präsidenten durch das Gesetz weder vorgeschrieben noch verboten. Die Befugnis zu einer solchen Konsultation ergibt sich aus dem allgemeinen Recht des Präsidenten zur Führung der auswärtigen Angelegenheiten. Verträgen, die in Streitfällen eine Konsultation unter den nicht an dem Streite beteiligten Mächten vorsehen, kann daher bei Anwendung des

²¹⁾ Department of State Press Releases, No 416, S. 227.

Gesetzes stets Rechnung getragen werden, selbst beim Vorliegen eines formellen Kriegszustandes, da eine vernünftige Auslegung des Gesetzes dem Präsidenten eine angemessene Frist läßt, binnen welcher er der Pflicht zur Verhängung des Verbotes nachzukommen hat.

Besonders hingewiesen sei auf eine Umgehungsmöglichkeit. Das Gesetz verbietet nicht die Begründung und den Betrieb von Zweigniederlassungen amerikanischer Waffen- und Munitionsfabriken im Auslande während eines Krieges. Angesichts der besonders engen industriellen Verflechtungen zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada würde von dieser Möglichkeit wie schon im Weltkrieg vor allem Großbritannien Nutzen ziehen.

Eine weitere Umgehungsmöglichkeit war nach der ursprünglichen Fassung des Gesetzes dadurch gegeben, daß bei wörtlicher Auslegung der Bestimmung, die die Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsgerät von irgendeinem Ort der Vereinigten Staaten oder ihrer Besitzungen nach einem Hafen der kriegführenden Staaten oder nach einem neutralen Hafen zum Zwecke der Umladung nach einem kriegführenden Lande verbot, die Ausfuhr auf dem Landwege nach einem anderen amerikanischen Staat, z. B. nach Kanada oder Mexiko, nicht verbotbar war, soweit die Ware nicht zum Weitertransport auf dem Seewege unmittelbar nach einem kriegführenden Staate oder über einen neutralen Hafen bestimmt war. Die Neufassung des Gesetzes, die die Ausfuhr nach einem kriegführenden Staat oder nach einem neutralen Staat zur Verschiffung nach einem kriegführenden Staat verbietet, beseitigt diese Umgehungsmöglichkeit, die wiederum in erster Linie dem Britischen Reich zugute gekommen wäre.

Für die Verhängung eines Ausfuhrverbotes im Falle eines Bürgerkrieges läßt das Gesetz (§ 1 [c]) auch formell dem Präsidenten weiteste Ermessensfreiheit, indem es neben der Voraussetzung der Feststellung eines Bürgerkriegszustandes die weitere Voraussetzung aufstellt, daß der Präsident zu der Überzeugung gelangt, daß nach Umfang und Umständen des Bürgerkrieges die Ausfuhr der genannten Artikel geeignet ist, den Frieden der Vereinigten Staaten zu bedrohen oder zu gefährden.

Bei der Auslegung dieser Bestimmung ist zu beachten, daß der Ausdruck »civil strife« statt »civil war« mit Bedacht gewählt ist. Nach Aussage des Rechtsberaters des Staatsdepartements, Mr. Hackworth²²⁾, hat man diesen weiteren Ausdruck in die Bestimmung aufgenommen,

²²⁾ American Neutrality Policy: Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 75th Cong. 1st Sess. on H. J. Res. 147 to maintain the neutrality of the United States in the event of war or threat of war between or among foreign nations and H. J. Res. 242 to maintain the neutrality of the United States in the event of war between or among foreign nations, and for other purposes — Feb. 16, 17, 18, 19 and 23, 1937, S. 7.

um die Möglichkeit eines Ausfuhrverbotes nicht nur für den Fall der Zuerkennung der Kriegführendenrechte an die Streitteile, den die Amerikaner technisch mit »civil war« bezeichnen, sondern für alle Fälle bewaffneter Unruhen in einem anderen Staate zu eröffnen.

Der Anwendung dieser Bestimmung auf amerikanische Staaten sind rechtliche Schranken gesetzt. In Art. I Ziff. 3 des auf der Konferenz von Havanna am 20. Februar 1928 angenommenen und von den Vereinigten Staaten am 21. Mai 1930 ratifizierten Abkommens über die Rechte und Pflichten der Staaten bei inneren Unruhen sind die Vertragsparteien die Verpflichtung eingegangen, »to forbid the traffic in arms and war material, except when intended for the government, while the belligerency of the rebels has not been recognized, in which latter case the rules of neutrality shall be applied«. Danach liegt die Verhängung eines Ausfuhrverbotes gegenüber Aufständischen überhaupt nicht im Ermessen des Präsidenten, sondern ist Vertragspflicht, während ein Ausfuhrverbot gegenüber einer Regierung erst erlassen werden darf, wenn die Eigenschaft der Aufständischen als kriegführende Partei anerkannt worden ist. Eine formale Übereinstimmung zwischen den Verpflichtungen aus dem Abkommen und aus dem Gesetz läßt sich nur durch alsbaldige Anerkennung der Aufständischen erzielen, aber diese widerstreitet gerade dem Geist des Abkommens.

Die wichtigste Neuerung, die das Gesetz einführt, ist das im § 2 für den Fall eines Krieges zwischen anderen Staaten oder eines Bürgerkrieges in einem anderen Staate vorgesehene Ausfuhrverbot für andere Waren und Stoffe als Waffen, Munition und Kriegsggerät. Absatz a betrifft die Ausfuhr derartiger Güter auf amerikanischen Schiffen, Absatz b regelt ihre Ausfuhr im übrigen nach dem sogenannten »cash and carry-Prinzip«, wonach die Zulassung der Ausfuhr davon abhängig gemacht wird, daß zuvor das Eigentum an den Waren an eine ausländische Regierung oder Privatperson übergegangen und Barzahlung erfolgt ist.

Wie Mr. Pittman, der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Senats, während der Beratungen hervorhob²³⁾, soll § 2(a) dem Präsidenten die Möglichkeit geben, die Ausfuhr solcher Waren auf amerikanischen Schiffen zu verbieten, die in den Konterbandelisten der Kriegführenden aufgeführt sind. Die Vereinigten Staaten seien heute nicht in der Lage, gegen eine mißbräuchliche Ausdehnung dieser Listen zu protestieren, da sie während des Weltkrieges die englische Praxis, so gut wie alles zu absoluter Konterbande zu erklären, als Kriegführende sofort selbst übernommen hätten. Nach den im Weltkriege mit der Beförderung derartiger Waren gemachten Erfahrungen wollte man einer erneuten

²³⁾ Neutrality: Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 75th Cong. 1st Sess. relative to proposed Legislation on Neutrality, Febr. 13, 1937, S. 13f.

Gefährdung des Lebens amerikanischer Seeleute vorbeugen. Es ist zu bezweifeln, daß diese Vorschrift den gewollten Zweck erreicht. Wirksamer Schutz gegen die Vernichtung des Lebens amerikanischer Staatsangehöriger im Seekriege könnte nur durch ein strenges Verbot des Befahrens maritimer Gefahrenzonen durch amerikanische Schiffe geschaffen werden, wie es u. a. ein — wieder zurückgezogener — Gesetzentwurf Nye vorgesehen hatte.

Der Präsident entscheidet nach freiem Ermessen, ob und in welchem Zeitpunkt ein solches Ausfuhrverbot zu erlassen ist. Die einzige Voraussetzung, die das Gesetz macht, ist der Erlaß eines Waffenausfuhrverbotes nach § 1, eine Voraussetzung, deren Eintritt, wie wir gesehen haben, selbst weitgehend von dem Ermessen des Präsidenten abhängt. Der Präsident bestimmt die Waren, deren Ausfuhr auf amerikanischen Schiffen zu verbieten notwendig erscheint. Gebunden ist er nur insoweit, als er ein einmal erlassenes Ausfuhrverbot nach Abs. c auf später in den Krieg eintretende Staaten ausdehnen und es überhaupt, wie Senator Pittman ausdrücklich festgestellt hat, gegenüber allen Streitteilen zur Anwendung bringen muß. Seinem Ermessen bleibt anheimgestellt, ob, wann und in welcher Weise die von ihm aufgestellte Verbotsliste abzuändern und im ganzen oder teilweise rückgängig zu machen ist. Die gleiche Ermessensfreiheit hat der Präsident bei der Ausfuhrregelung nach dem »cash-and-carry-Prinzip« des Abs. b.

Bei der ebenfalls dem Ermessen des Präsidenten überlassenen Ausnahmebehandlung der Ausfuhr nach angrenzenden Ländern, die § 2 zuläßt, scheint an die Versorgung von amerikanischen Bürgern, die zeitweise in Grenzgebieten, vor allem in Kanada, wohnen, mit Gegenständen des täglichen Bedarfs gedacht zu sein. Ob man aus einer dahingehenden Äußerung des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Repräsentantenhauses, Mr. McReynolds²⁴⁾, den Schluß ziehen darf, daß die Benutzung dieser Sonderbestimmung zur Durchlöcherung der Ausfuhrverbote zugunsten etwa der englischen Rohstoffversorgung dem Willen des Gesetzes widerstreitet, möchte ich nicht ohne weiteres bejahen. Im großen Maßstabe betrieben, würde eine solche Ausnutzung der Klausel allerdings neutralitätswidrig sein.

Zweck der Ausfuhrregelung nach dem Grundsatz »cash and carry«, die § 2 (b) vorsieht, ist es, alles Risiko hinsichtlich des Ausfuhrgutes und des Transportes über See auf den Erwerber abzuwälzen und dadurch die amerikanische Regierung jeder Notwendigkeit zu entheben, sich mit kriegführenden Staaten wegen irgendwelcher amerikanischer Interessen an dem Ausfuhrgut auseinandersetzen zu müssen^{24^a)}.

²⁴⁾ Congressional Record, S. 5177 (April 29, 1937).

^{24^a)} Eine Nachprüfung der Akten aus der Weltkriegszeit hat übrigens ergeben, daß im Weltkrieg in der Mehrzahl der Fälle, in denen die amerikanische Regierung Entschädi-

Die Auswirkungen dieser Bestimmung liegen auf der Hand. Sie begünstigt denjenigen Staat, der die Seewege beherrscht und daher am besten in der Lage ist, die von ihm benötigten Waren aus den Vereinigten Staaten auf eigenen oder anderen neutralen Schiffen abzuholen und diese Transporte vor Zugriffen des Gegners zu schützen. Je umfangreicher die Verbotsliste des Präsidenten, desto stärker die Begünstigung der die Seewege beherrschenden Macht. Bei der Beratung des Gesetzes hat man diese Konsequenz offen gezogen²⁵⁾. Die Wahrscheinlichkeit, daß sich der Präsident bei der Aufstellung seiner Verbotsliste eng an die Konterbandelisten der herrschenden Seemacht halten wird, besteht jedenfalls dann, wenn diese Seemacht samt ihren Verbündeten Käufe in so großem Umfange tätigt, daß die risikofreien Kriegslieferungen an diese Macht die der amerikanischen Wirtschaft durch den Ausfall der Lieferungen an den Gegner und gewisse Neutrale entstehenden Verluste einigermaßen ausgleicht. In diesem Falle wird es, mangels eines wirtschaftlichen Bedürfnisses, in nennenswertem Umfange eine Ausfuhr bedingter Konterbande auf amerikanischen Schiffen nicht geben. Es ist daher durchaus verständlich, daß, wie Senator Pittman bekanntgegeben hat²⁶⁾, amerikanische Handelsschiffe künftig ausdrücklich Weisung erhalten sollen, sich auf hoher See jeder Untersuchungsmaßnahme der Kriegführenden bereitwillig zu unterziehen, da sie um so weniger zu befürchten haben, je ausgiebiger von der »cash-and-carry-Bestimmung« Gebrauch gemacht wird.

Eine nicht unerwünschte Nebenwirkung der Bestimmung ist, daß sie die effektive Bezahlung der Kriegslieferungen sicherstellt²⁷⁾.

Das »cash-and-carry-Prinzip« bringt den Vereinigten Staaten freilich auch erhebliche Nachteile. So werden Staaten, die nach Lage der Verhältnisse im Kriegsfall mit Lieferungen aus der Union nicht rechnen können, schon in Friedenszeiten auf Kosten der Vereinigten Staaten ihre Handelsbeziehungen zu anderen Ländern mit Rücksicht auf Belieferungsmöglichkeiten im Kriegsfall auszubauen suchen²⁸⁾ oder auf den Weg der Aut-

gungsansprüche amerikanischer Staatsangehöriger gegenüber Kriegführenden wegen Güterbeschlagnahme geltend gemacht hat, eine Bezahlung der Güter vor der Ausfuhr erfolgt ist und amerikanische Interessen am Ausfuhrgut tatsächlich nicht bestanden haben. Der amerikanischen Regierung ist dies erst nach dem Kriege bekannt geworden (vgl. die Ausführungen von Mr. Hackworth auf S. 33 der in Anm. 22 erwähnten Hearings).

²⁵⁾ Z. B. Mr. Hackworth. Vgl. die in Anm. 22 genannten Hearings, S. 32.

²⁶⁾ Congressional Record, S. 5147 (April 29, 1937).

²⁷⁾ Im Laufe der Beratungen hat Senator Bone darauf hingewiesen (Congressional Record, S. 5155, April 29, 1937), daß der amerikanische Steuerzahler die Folgen des Zahlungsverzuges der Alliierten des Weltkrieges noch Jahr für Jahr spüre.

²⁸⁾ Auf diese Reaktion dritter Staaten machte während der Beratungen Assistant Secretary of State Moore bei Erörterung der Gefahren einer starren gesetzlichen Regelung aufmerksam (S. S. 15 des in Anm. 23 genannten Hearing). Diese Reaktion ist aber auch

arkiepolitik gedrängt, die die amerikanische Wirtschaftspolitik unter Staatssekretär Hull so entschieden ablehnt.

Gegen die Bestimmungen des § 2 (d) über die Abänderung der Verbotlisten sind rechtliche Bedenken geltend gemacht worden.

Man hat behauptet, daß eine Änderung der innerstaatlichen Neutralitätsregeln während des Verlaufes eines Krieges grundsätzlich unzulässig sei, und zum Beweise auf die Präambel zum XIII. Haager Abkommen von 1907 verwiesen ²⁹⁾. Die Nachprüfung der Fassung dieser Präambel ergibt aber, daß eine solches Verbot mindestens nicht klar ausgesprochen ist. Die Staatenpraxis schwankt ³⁰⁾. Aus der Praxis der Vereinigten Staaten läßt sich für die Unzulässigkeit der Abänderung u. a. die Note des Staatssekretärs Bryan vom 21. April 1915 an den deutschen Botschafter, für die Zulässigkeit u. a. das Gesetz vom 5. Juni 1794 und das Embargogesetz vom 28. Mai 1934 anführen. Ein wichtiger Präzedenzfall ist das Verhalten der niederländischen Regierung, die allen britischen Protesten gegenüber die völkerrechtliche Zulässigkeit ihres in Abweichung von ihrer früheren Praxis am 5. August 1914 erlassenen Verbotes der Einfahrt von Kriegsschiffen und bewaffneten Handelsschiffen der Kriegführenden in niederländische Hoheitsgewässer vertrat. Es ist auch von Bedeutung, daß sich die Proteste der Kriegführenden nur gegen solche im Laufe des Krieges von neutralen Mächten erlassene Rohstoffausfuhrverbote richteten, die eine diskriminatorische Tendenz hatten. Für die Beurteilung der Zulässigkeit der Abänderung der Neutralitätsvorschriften mag es einen Unterschied machen, ob es sich um eine Milderung oder Verschärfung dieser Vorschriften handelt ³¹⁾. Überzeugende Gründe für die Zulässigkeit hat der Rechtsberater des Staatsdepartements, Mr. Hackworth, am 8. Januar 1936 vor dem Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses vorgetragen ³²⁾:

»So long as we apply our policy equally, I do not think either belligerent would have any just ground for complaint. We know that belligerents change their contraband lists from time to time as the war progresses. . . . If belligerents can change their position during the progress of the war, why cannot neutrals? This, of course, is subject to the condition that the neutrals must make their policy or their law apply equally to all the belligerents. It cannot be said on the basis of law or reason that a neutral must determine upon its whole attitude or policy

bei einer Regelung möglich, die dem Präsidenten bei der Anwendung der Bestimmung ein weites Ermessen einräumt.

²⁹⁾ In der deutschen Literatur z. B. Keppler, DJZ 1936, Sp. 1339f. und Völkerbund und Völkerrecht Jg. 4, S. 203.

³⁰⁾ S. die näheren Angaben von Preuß, Proceedings of the American Society of International Law 1937, S. 111 ff.

³¹⁾ Näheres darüber bei Hyde, University of Pennsylvania Law Review Bd. 85 (1937), S. 351 f.

³²⁾ Zitiert nach Preuß, a. a. O. S. 115.

and course of action as regards a given war at the outbreak of that war, and that that policy and course of action must remain static thereafter. This would in effect amount to placing the neutral in a strait jacket, so to speak.«

Auch das Anleihe- und Kreditverbot des § 3 läßt weitreichende Ausnahmen zu, über deren Gewährung der Präsident nach seinem Ermessen, nämlich nach ihrer Nützlichkeit für die Handels- und sonstigen Interessen der Vereinigten Staaten oder ihrer Bürger entscheidet. Die einschränkenden Voraussetzungen — es soll sich um gewöhnliche Handelskredite, um kurzfristige Schuldverschreibungen zur Unterstützung normaler Friedensgeschäfte handeln — lassen sich sehr weitherzig interpretieren. Auf einige Umgehungsmöglichkeiten sei übrigens hingewiesen. Anleihen und Kredite, die den Kriegführenden direkt oder indirekt zugute kommen, lassen sich z. B. dadurch beschaffen, daß amerikanische Rüstungsindustrielle den amerikanischen Geld- oder Kapitalmarkt zum Ausbau ihrer in neutralen Ländern gelegenen Zweigfabriken in Anspruch nehmen, und dadurch, daß kriegführende Regierungen amerikanische Effekten, die sich in Händen ihrer Staatsangehörigen befinden, beschlagnahmen oder amerikanische Wertpapiere im Auslande aufkaufen und verwerten.

Die Bedeutung der Ausnahmeklausel des § 4 für eine Kollektivaktion des Völkerbundes ist unverkennbar. Während ein amerikanisches Völkerbundsmitglied, das einen anderen amerikanischen Mitgliedstaat angegriffen hat und unter Sanktionsmaßnahmen des Völkerbundes steht, nur einer nichtamerikanischen Sanktionsmacht den Krieg zu erklären braucht, um der Anwendung des Neutralitätsgesetzes zu entgehen, bleibt nach dem Wortlaut der Bestimmung der angegriffene amerikanische Staat, der nur gegen den anderen amerikanischen Staat einen Verteidigungskrieg führt, der Anwendung des Gesetzes ausgesetzt. Darin liegt eine Mahnung an die amerikanischen Republiken, bei Konflikten untereinander auf die Herbeiführung von Völkerbundssanktionen zu verzichten.

Mit den Grundsätzen des Neutralitätsrechts steht diese Ausnahmeklausel nicht im Einklang³³⁾. Sie enthält implicite die Zusage einseitiger Unterstützung eines lateinamerikanischen Staates, der aus irgendwelchem Grunde, gleichviel ob die Monroedoktrin unmittelbar berührt ist oder nicht, sich im Kriege mit einem nichtamerikanischen Staate befindet.

Die Benutzung amerikanischer Häfen als Hilfsbasis wird durch § 7 nur unvollständig geregelt. Die Bestimmung verbietet nicht, daß Kriegsschiffe der Kriegführenden in amerikanischen Häfen ihre Lebensmittel-

³³⁾ Warren und Borhard, *Proceedings of the American Society of International Law* 1936, S. 159ff.; Garner, *American Journal of International Law* 1937, S. 391. Eine Verletzung der Meistbegünstigungsklausel befürchtet Klots a. a. O. S. 141.

Öl- und sonstigen Vorräte unmittelbar auffüllen oder dort Reparaturen vornehmen³⁴⁾. Die diesbezüglichen Beschränkungen, die z. B. das in Havanna 1928 auch von den Vereinigten Staaten unterzeichnete Abkommen über Neutralität zur See enthält, sind in das Gesetz nicht aufgenommen worden.

§ 8 enthält sich jeder näheren Stellungnahme zur Frage der Rechtsstellung der Unterseeboote und bewaffneten Handelsschiffe. Gerade diese Bestimmung macht deutlich, daß das Bestreben des Gesetzgebers gewesen ist, auf Grund der Erfahrungen des Weltkrieges möglichst weitgehend Konflikten mit Kriegführenden vorzubeugen. Unter den Begriff des bewaffneten Handelsfahrzeuges fällt, wie ausdrücklich klar gestellt worden ist³⁵⁾, auch das bewaffnete Luftfahrzeug.

Zu dem Reiseverbot des § 9 sei zunächst bemerkt, daß es sich, abweichend von der Fassung des § 6 des Gesetzes von 1935, die nur den Passagierverkehr betraf, auch auf Fahrten als Mitglieder der Schiffsbesatzung erstreckt³⁶⁾.

Gegen die auf Grund des § 6 des ursprünglichen Gesetzes erlassene Proklamation des Präsidenten vom 5. Oktober 1935 ist der Vorwurf des Ermessensmißbrauches erhoben worden³⁷⁾ mit der Behauptung, im konkreten Falle, dem italienisch-abessinischen Krieg, hätten amerikanische Bürger auf italienischen Schiffen mangels eines seefahrenden Gegners überhaupt nicht gefährdet werden können, so daß die von dem Präsidenten für seine Maßnahme gegebene Begründung, sie sei zum Schutze des Lebens der amerikanischen Bürger erforderlich, unverständlich sei, der Ermessensakt also des vernünftigen Grundes entbehre. Es bleibe dahingestellt, ob der Vorwurf zu Recht erhoben ist. Hier genügt die Feststellung, daß nach der Neufassung des Gesetzes Voraussetzung des Reiseverbotes lediglich der Erlaß eines Ausfuhrverbotes gemäß § 1 ist, so daß einem Vorwurf dieser Art künftig die formelle Grundlage entzogen ist.

Wie § 8 geht § 10 einer grundsätzlichen Stellungnahme zur Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit einer Bewaffnung von Handelsschiffen aus dem Wege. Um Konflikte mit Kriegführenden wegen des im Jahre 1917 von der amerikanischen Regierung in Anspruch genommenen Rechts der Bewaffnung künftig auszuschließen, wird lediglich bestimmt, daß nach Erlaß eines Ausfuhrverbotes gemäß § 1 die Bewaffnung amerikanischer Schiffe, die im Handelsverkehr mit einem in einen Krieg oder Bürgerkrieg verwickelten Staate stehen, grundsätzlich verboten ist.

34) Garner, a. a. O. S. 395.

35) S. die in Anm. 22 genannten Hearings, S. 26, 43 (Mr. Hackworth, Mr. Mc-Reynolds).

36) Ausdrücklich festgestellt durch Senator Pittman und Assistant Secretary of State Moore. S. das in Anm. 23 erwähnte Hearing, S. 4 und 7.

37) Von Keppler, DJZ 1936, Sp. 1338f.

Erwähnt sei noch, daß die Anregung des Senators Bone, Schiffen, die sich des Mißbrauchs der amerikanischen Flagge schuldig gemacht haben, das Anlaufen amerikanischer Häfen zu untersagen, vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen worden ist. Der erhöhten Gefahr des Mißbrauchs der amerikanischen Flagge, zu dem die künftige Unverdächtigkeit der nicht bewaffneten amerikanischen Handelsschiffe verleitet, soll nach einer Erklärung des Senators Pittman³⁸⁾ dadurch begegnet werden, daß die amerikanischen Handelsschiffe beim Auslaufen aus dem Hafen im Falle eines Krieges unter anderen Staaten an den Bordwänden Kennzeichen erhalten sollen, die den Kriegführenden mitgeteilt werden. Freilich sind auch diese Kennzeichen der Gefahr des Mißbrauchs ausgesetzt.

III.

Wenden wir uns nunmehr einer kurzen Betrachtung der Bedeutung des Gesetzes zu. Diese Bedeutung wird m. E. teilweise überschätzt.

Zunächst scheint mir die Klarstellung eines gelegentlich anzutreffenden Mißverständnisses geboten. Von irgendeiner Änderung des Neutralitätsrechts durch dieses Gesetz zu sprechen, ist verfehlt, denn ein innerstaatliches Gesetz ist zu einer solchen Änderung gar nicht imstande. Rechtlich gesehen enthält das Gesetz keinerlei Verzicht auf völkerrechtliche Rechte der Neutralen. Die Aufnahme eines Vorbehaltes dieser Rechte, der in einem früher erwähnten Gesetzentwurf vorgesehen war, konnte ohne Nachteil im Gesetz unterbleiben.

Es ist zwar richtig, daß die diplomatische Position der Vereinigten Staaten bei der Vertretung von Schadensansprüchen geschwächt ist, wenn der Geschädigte selbst den Vorschriften des Neutralitätsgesetzes entgegen gehandelt hat. Es sind aber Fälle denkbar, in denen die amerikanische Regierung unbeschadet des Verstoßes von Einzelpersonen gegen Landesrecht den völkerrechtlichen Entschädigungsanspruch zur Geltung bringt, wenn sie glaubt, den schädigenden Akt des Kriegführenden als völkerrechtswidrigen Eingriff in die Rechte der Neutralen ansehen zu müssen.

Das Gesetz bedeutet also nur einen tatsächlichen Verzicht auf die Geltendmachung wichtiger Rechte der Neutralen, aber auch dessen Tragweite erscheint begrenzt.

Politisch gesehen ist es durchaus zweifelhaft, ob die neue gesetzliche Regelung, die mit Ausnahme des § 2 für die Dauer gedacht ist, Bestand haben wird. Nach wie vor umstritten sind nicht nur die Mittel, mit denen der Gesetzgeber in schwierigem parlamentarischen Kompromiß jenes Ziel der Ausräumung von Konfliktsmöglichkeiten zu erreichen versucht

³⁸⁾ Congressional Record, S. 5147 (April 29, 1937).

hat, wie z. B. das Maß der dem Präsidenten zugebilligten Ermessensfreiheit, umstritten ist darüber hinaus jene Zielsetzung überhaupt. Vieles spricht für die Ansicht derer, die in dem Gesetz nur den Ausdruck vorübergehender politischer Stimmungen sehen. Es ist politisch sehr leicht möglich, daß das Gesetz im ersten besten größeren Kriege der Zukunft unter dem Drucke der Interessenten oder einer der einen Kriegspartei innerlich zuneigenden öffentlichen Meinung alsbald wieder aufgehoben wird, um so mehr als seine Befürworter teilweise selber Zweifel hegen, ob das erstrebte Ziel auf dem Wege der Gesetzgebung überhaupt sich wirksam erreichen läßt³⁹⁾. Es sei in diesem Zusammenhang nochmals darauf hingewiesen, daß die wichtigen Bestimmungen des § 2 nur versuchsweise eingeführt worden sind. Auf alle Fälle: ein einheitlicher umfassender Plan auf lange Sicht liegt dem Gesetz nicht zugrunde. Ich sehe den Beweis hierfür einmal in der Haltung der Vertreter des Staatsdepartements während der diesjährigen Gesetzesberatungen. Immer wieder erklärten sie, daß die Regierung den verschiedenen vorgelegten Gesetzentwürfen neutral gegenüber stehe und an der gesetzlichen Regelung nur insoweit interessiert sei, als sie auf eine möglichst geringe Einschränkung ihrer Ermessensfreiheit Wert lege⁴⁰⁾. M. a. W.: die Regierung überließ, anders als im Vorjahre, das Schicksal der Gesetzentwürfe dem Spiel der parlamentarischen Gruppen — ein denkbar ungeeignetes Verfahren für eine Planung auf lange Sicht. Daß eine über die Ziele der politischen Tagesströmungen hinausgehende Planung nicht vorliegt, entnehme ich außerdem — und nicht zuletzt — dem Umstande, daß das Gesetz, soviel ich sehe, ohne Mitwirkung der militärischen Fachleute zustande gekommen ist, es sei denn, daß man schon in der Tatsache, daß die Bestimmungen des § 2 auf früher von dem ehemaligen Vorsitzenden des Kriegswirtschaftsamtes, Mr. Baruch, geäußerte Gedanken zurückgehen, eine solche Mitwirkung erblicken wollte. Es ist zwar eine, vor nicht langer Zeit anlässlich des Falles des Generalmajors Andrews von Präsident Roosevelt erneut mit Schärfe betonte Maxime des amerikanischen Staatslebens, daß sich die Militärs in grundsätzliche politische Entscheidungen nicht einzumischen und auf die militärtechnische Durchführung einmal getroffener politischer Entscheidungen zu beschränken haben, aber diese Maxime schließt selbstverständlich nicht aus, daß während der Ausschlußberatungen über Gesetzentwürfe militärischen Charakters oder Einschlags das Urteil der militärischen Fachleute eingeholt wird. Daß die Ausschüsse bei der Beratung des Neutralitätsgesetzes nicht das Bedürfnis empfunden haben, Vertreter des Kriegs-

³⁹⁾ Vgl. z. B. die Äußerung des Abgeordneten Mc Reynolds vom 12. März 1937, Congressional Record, S. 2769.

⁴⁰⁾ Vgl. die in Anm. 22 angeführten Hearings, S. 14, 25f., 33f., 36f. und das in Anm. 23 erwähnte Hearing, S. 4.

und Marinedepartements gutachtlich zu hören, läßt auf ein wenig gründliches Durchdenken seiner militärischen Auswirkungen schließen.

Die Bedeutung des Gesetzes wird weiter dadurch eingeschränkt, daß eine völkerrechtliche Verpflichtung zu seiner Durchführung nicht besteht.

Auf der diesjährigen Tagung der Amerikanischen Gesellschaft für Völkerrecht ist die Frage erörtert worden, ob eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Durchführung einmal erlassener landesrechtlicher Neutralitätsnormen bestünde, deren Erlaß selbst vom Neutralitätsrecht nicht gefordert sei. Ein Redner ⁴¹⁾ behauptete, die Bestimmungen der §§ 1 (a) und 3 (a) des Neutralitätsgesetzes von 1937 über das Verbot der Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsgerät und die Vornahme finanzieller Transaktionen mit Kriegführenden bewirkten, obwohl ihr Erlaß dem Neutralen völkerrechtlich nicht vorgeschrieben sei, eine gewaltige Erweiterung der Neutralitätspflichten der Vereinigten Staaten. Völkerrechtlich seien die Vereinigten Staaten im Falle der Neutralität verpflichtet, bei der Durchführung dieser Bestimmungen »due diligence« zu beobachten, was namentlich im Hinblick auf den von dem Gesetz übernommenen Grundsatz der fortgesetzten Reise nicht geringe Schwierigkeiten biete. Bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung seien die Vereinigten Staaten dem geschädigten Kriegführenden zu Schadenersatz verpflichtet. In der Aussprache wurden nur vorsichtig Zweifel geäußert ⁴²⁾, ob eine solche Sorgfaltspflicht in jedem Falle bestünde, ob es einen Maßstab für die verlangte Sorgfalt gäbe, nach dem sich etwa bestimme, ob die Strafsanktion ausreichend sei. Die Antwort auf die aufgestellte Behauptung scheint mir indes nicht zweifelhaft zu sein. Der Hinweis genügt, daß Triepel in seinem Buche über Völkerrecht und Landesrecht ⁴³⁾ bereits eine ähnliche Behauptung eines älteren Autors über die Verpflichtung eines neutralen Staates zur Anwendung eines vom Völkerrecht nicht geforderten gesetzlichen Waffenhandelsverbots aus der grundsätzlichen Erwägung heraus abgelehnt hat, daß die Ausführung eines Landesgesetzes nur dann völkerrechtlich geboten ist, wenn entweder das Gesetz selbst in Erfüllung völkerrechtlicher Pflicht gesetzt ist oder sich eine besondere völkerrechtliche Pflicht zu solchen Handlungen nachweisen läßt, welche die Ausführung eines an sich nicht gebotenen Landesgesetzes bedeuten.

Das Fehlen einer völkerrechtlichen Durchführungspflicht bedeutet den Wegfall eines Hauptvorteils, den eine so eingehende landesrechtliche Regelung für dritte Staaten, die in Zukunft Kriege führen, bietet: des Vorteils der Berechenbarkeit des rechtlichen Verhaltens der Vereinigten Staaten.

⁴¹⁾ Preuß, Proceedings of the American Society of International Law 1937, S. 110.

⁴²⁾ Jessup, a. a. O. S. 126.

⁴³⁾ S. 297 Anm. 2.